

XLVIII Legislatura

DIVISIÓN PROCESADORA DE DOCUMENTOS

Nº 596 de 2016

Carpeta Nº 2326 de 2013

Comisión de Vivienda, Territorio y Medio Ambiente

DIRECTRICES NACIONALES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE

Establecimiento

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 8 de junio de 2016

(Sin corregir)

Preside: Señora Representante Susana Pereyra y señor Representante Nicolás Olivera, Vicepresidente.

Miembros: Señora Representante Gabriela Barreiro y señores Representantes Darío Pérez Brito, Edgardo Rodríguez, Eduardo José Rubio, Francisco Sanguinetti Gallinal y José Yurramendi.

Delegados de Sector: Señor Representante Constante Mendiondo.

Invitados: Por la Dirección de Ordenamiento Territorial del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, arquitectos Salvador Schelotto y José Freitas.

Secretario: Señor Horacio Capdebila.

=====II=====

SEÑORA PRESIDENTA (Susana Pereyra).- Habiendo número, está abierta la reunión.

Damos la bienvenida a la delegación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente integrada por los arquitectos Salvador Schelotto y José Freitas. Como saben, estamos considerando el proyecto de ley relativo a las directrices nacionales de ordenamiento territorial. Les hemos hecho llegar las versiones taquigráficas de las sesiones en que concurrieron invitados y nuestra intención es, una vez evacuadas todas las dudas, comenzar a considerar el articulado en la próxima sesión, para llevarlo al plenario en el mes de julio.

SEÑOR SCHELOTTO (Salvador).- La ministra delegó en nosotros esta presentación porque está con una agenda muy intensa. Ella está muy interesada en el tratamiento parlamentario de este proyecto de ley y también del relativo a la directriz nacional del espacio costero -nos consta que está en el seno de esta Comisión-, que viene siguiendo desde el comienzo de su gestión, particularmente el trámite en el Senado, donde ya tuvo media sanción. Manda un saludo a todos las señoras diputadas y los señores diputados.

Quiero manifestar que estamos en un momento peculiar. Hubo un cambio a nivel de las direcciones nacionales de nuestro Ministerio debido al alejamiento de la directora Lucía Echeverry, ocurrido la semana pasada. Eso determinó que los aquí presentes cambiáramos de roles. El día de ayer fuimos designados quien habla como Director Nacional de Vivienda y el arquitecto Freitas -que se desempeñaba como asesor de la Dirección-, como Director Nacional de Ordenamiento Territorial. Es así que estamos presentes el exdirector y el actual. Si esta sesión hubiera ocurrido la semana pasada, quizás hubiéramos concurrido los mismos pero en otros roles.

Más allá de esto, por esta circunstancia tan reciente y por el hecho de que nuestra posición siempre ha sido trabajar en equipo y con una fuerte interrelación entre todas las direcciones nacionales del Ministerio, tratando de armonizar y compatibilizar las políticas con los gobiernos departamentales, con el resto de los organismos que integran el Poder Ejecutivo y con el Poder Legislativo, estamos en condiciones de presentar nuestra visión sobre esta iniciativa legislativa y contestar todas las preguntas. Simplemente por una cuestión de organización y de mirada hacia el futuro, yo voy a presentar una visión política general y voy a dejar a mi compañero José Freitas, que está inaugurando su gestión, la parte específica sobre los aspectos técnicos y concretos de este proyecto de ley.

Tanto el proyecto de directriz nacional del espacio costero como el de directrices nacionales de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible que tienen sobre la mesa se gestaron en el anterior período de Gobierno, en la pasada Legislatura, y son consecuencia de un largo proceso de elaboración y de un trabajo colaborativo muy intenso a nivel del Poder Ejecutivo, en consulta con el Congreso de Intendentes y apertura a diferentes actores, que insumió un tiempo largo. Ayer estábamos repasando ese proceso de más de dos años de construcción que, finalmente, cristalizó en una propuesta que para nosotros es valiosa, que no cierra sino que abre nuevas líneas de profundización y mantiene total vigencia.

Como recordarán, precisamente en el mes de junio se cumplen ocho años de la promulgación y puesta en vigencia de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, que tiene un valor en sí misma y, además, es desencadenante de procesos de planificación y gestión territorial. Sin duda, es uno de los logros legislativos de Uruguay en el siglo XXI y ha puesto al país en una posición absolutamente privilegiada desde el

punto de vista de la coordinación entre sus diferentes niveles de Gobierno, básicamente nacional y departamental. Es una ley descentralizadora que confirma e incrementa las competencias en esta materia de los gobiernos departamentales y es muy integral desde el punto de vista de la concepción del ordenamiento territorial en relación con el desarrollo sostenible. Es decir, es una ley que habla del ordenamiento territorial y lo define como una política trasversal, como una función pública -no sé si el artículo 2° o el 3° la define como de orden público- y que, además, dedica una importante proporción de sus artículos a temas de carácter ambiental y de protección del patrimonio cultural. Es una ley de amplia preocupación que actualiza, recoge e incorpora toda la legislación producida en el país desde la apertura democrática y ha posibilitado que en este breve lapso de ocho años se haya desplegado en todo el territorio nacional una intensa producción de instrumentos de ordenamiento territorial, fundamentalmente por parte de los gobiernos departamentales pero con el respaldo de nuestro Ministerio. No tengo contabilizados cuántos están en proceso -no los podemos registrar porque los gobiernos departamentales tiene una iniciativa absolutamente libre en esta materia-, pero al día de hoy están aprobados e incorporados en el inventario nacional cincuenta y cuatro instrumentos de ordenamiento territorial, de los cuales cincuenta y dos son departamentales. Dos de ellos son estrategias regionales -de la región este y de la región metropolitana- y forman parte de estos elementos innovadores que ha desencadenado la ley, que asocian a varios gobiernos departamentales. En el caso de la región metropolitana, se trata de los gobiernos de Montevideo y Canelones y, en el caso de la región este, son cuatro: Maldonado, Rocha, Treinta y Tres y Lavalleja, con el gobierno nacional. Los otros cincuenta y dos instrumentos son departamentales: directrices departamentales, planes locales, planes parciales, planes sectoriales, programas de actuación integrada. Es decir, se ha producido un desarrollo muy importante de la planificación y la gestión territorial liderado por los gobiernos departamentales. En todos los casos, estas creaciones legislativas requieren para tener vigencia, en primer lugar, procesos participativos y de consulta pública y, en segundo término, sanciones de la respectiva Junta Departamental.

Por consiguiente, ha habido un avance importante en materia de gestión departamental, un avance moderado en materia de gestión regional y un avance valioso de planificación a nivel nacional pero que no ha cuajado en instrumentos formalmente aprobados. Si se aprobara este proyecto de ley sería el primer caso, y el de la directriz costera sería el segundo. La ley prevé distintos tipos de instrumentos nacionales: las directrices, que requieren aprobación legislativa, y los programas nacionales, que es una vía que estamos transitando. En este momento estamos trabajando en el primer programa nacional, que es una forma de coordinar y encauzar de manera armónica la acción del Poder Ejecutivo en determinado territorio, y temática, por supuesto, también en armonía con los gobiernos departamentales. En este caso, se está desarrollando un programa nacional de ordenamiento territorial para la zona oeste de Montevideo. Con esto, termino de decir cuál es el panorama y dónde estamos parados hoy.

Reafirmo que esta iniciativa legislativa es un elemento que va a permitir dar continuidad y profundizar este proceso y, además, nos va a dar elementos de orientación. Básicamente, es un tipo de norma programática: no impone sino que establece determinadas pautas y criterios que deben ser tenidos en cuenta en el futuro para el desarrollo de los instrumentos que harán los gobiernos departamentales tanto a nivel regional -asociados con el gobierno nacional- como en los programas nacionales que se lleven adelante de aquí en más. Existe un contenido conceptual que nuestro Ministerio suscribe totalmente. Aclaro que esto fue elaborado en el período anterior y que somos

partidarios de la continuidad de las políticas. Hubo un largo proceso de elaboración y estamos muy interesados en que esto pueda culminar de manera exitosa.

SEÑOR FREITAS (José).- Conocemos el tratamiento que tuvo este tema en el Parlamento. Leímos la versión taquigráfica y vimos la profundidad con que se trabajó. Básicamente, quiero hacer algunas consideraciones generales sin volver a hablar de algo que ya se discutió mucho acá. Tengo entendido que ya vinieron algunos directores nacionales, tanto de la órbita departamental como de ámbitos profesionales. Me parece que hay una mirada bastante transversal del tema. En general, observo una coincidencia en la importancia del avance en este instrumento.

Creemos que es importante visualizar la realidad que relataba el arquitecto Salvador Schelotto. El país dio pasos muy importantes y cambió su accionar en términos de mirar el territorio y el ambiente. Se aprecia cómo la comunidad, en sus diferentes ámbitos, va avanzando con una mirada más integral y planificadora, evitando improvisaciones, etcétera. Hablo de todos los departamentos, en todas las escalas.

Yo vengo del ámbito departamental; fui director de Planificación en Canelones durante casi un período. Estuve del lado departamental, donde fue muy importante el esfuerzo de todas las Intendencias para la conformación de equipos y para desarrollar ciertas planificaciones. Actualmente, el país tiene en curso cincuenta y cuatro instrumentos de ordenamiento.

Sabemos que la iniciativa propone instrumentos de ordenamiento a diferentes escalas para que cada uno cumpla con su rol en esto de mirar hacia adelante y planificar. Hay un rol muy importante que es el de las directrices nacionales porque dan las orientaciones y los lineamientos para todo el territorio nacional. Digo esto porque las definiciones concretas deben ser brindadas por los gobiernos departamentales. Como están planteadas, las directrices son muy sensibles en ese sentido.

Pasaron los años, pero se siente la ausencia de las directrices desde lo departamental. Los departamentos necesitan las referencias aprobadas por el Poder Legislativo para poder dialogar; entonces, se dialoga directamente. Por eso digo que es necesario este instrumento más específico. Este es el fundamento principal por el cual aliento esta disposición de la Comisión de tratar el tema y llegar al fondo para proponer su aprobación en el plenario.

Podemos repasar todos los capítulos de las directrices, pero a mí me da la impresión de que sería conversar sobre algo que ustedes ya han estudiado mucho. Creo que hay pocos detalles para aclarar y discutir. De todos modos, estamos a disposición de la Comisión.

SEÑOR OLIVERA (Nicolás).- ¡Menuda tarea le va a tocar emprender al nuevo director nacional! Esperamos que tenga éxito en su nueva tarea.

Nosotros ya trabajamos en estas directrices en un proyecto aprobado por esta Cámara durante el quinquenio pasado. La Comisión está reeditando algunos encuentros, algunas intervenciones y algunas consultas con actores que resultaban ineludibles. En un proceso muy participativo: se abrió la instancia para convocar a quien cada parlamentario entendiera que debía pasar por esta Comisión para opinar sobre las directrices nacionales. A propósito, convocamos a algún especialista en derecho administrativo y derecho territorial, como al doctor Daniel Hugo Martins, fallecido recientemente. También citamos a la Asociación de Agrimensores del Uruguay y al Congreso de Intendentes. Debemos aclarar que del Congreso solo concurrió su Mesa para dar una opinión personal, comprometiendo un pronunciamiento institucional que estamos esperando.

Esos interlocutores hicieron observaciones reiteradas que compartimos algunos de los que estamos acá, aunque todavía no abrimos la discusión del proyecto.

Luego de escuchar al arquitecto Salvador Schelotto, siento que este proyecto tiene orientaciones y creo que allí está el primer nudo gordiano, la primera situación que podría destrabar gran parte de todos los inconvenientes de esta iniciativa. Me refiero al artículo 3º, que refiere a la obligatoriedad, y que fuera criticado por el doctor Daniel Hugo Martins, por la Asociación de Agrimensores del Uruguay y por el Congreso de Intendentes.

El doctor Daniel Hugo Martins hizo un análisis jurídico del tema y, por vía de relación con la ley de ordenamiento territorial, también habló de la inconstitucionalidad de esta norma. Nos dijo -ustedes, como especialistas en urbanismo, tendrán esto más claro- que al momento de planificar había dos sistemas o modelos: de planificación obligatoria y de planificación indicativa. Nos reseñaba alguna experiencia en el mundo de planificación obligatoria que, por lo que nos decía, ya son modelos perimidos. Se dio paso a otro tipo de planificación, algo que permitió el desarrollo y la expansión en diferentes países. Habló de modelos que podemos entender como cerrados ideológicamente. Fruto de esa planificación indicativa que adoptaron hace poco, tuvieron cierta expansión. Nos decía que en Europa era un modelo adoptado a través de sugerencias junto con algunos estímulos para las naciones.

No creo que el tema sea semántico sino de fondo. El artículo 3º, que habla de la obligatoriedad de la norma, dice: "Sus disposiciones constituyen orientaciones vinculantes para las instituciones públicas, entes y servicios del Estado que ejerzan competencias con incidencia territorial. Dichas entidades deberán establecer y aplicar medidas concretas para su consecución, las que serán a su vez vinculantes para todas las personas públicas y privadas en el marco de los instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible".

Desde el punto de vista jurídico, el doctor Daniel Hugo Martins nos decía que quizás haya una contradicción entre que sea una orientación o vinculante. Si es vinculante y ata a los gobiernos departamentales habría también una lesión a su autonomía.

Para nosotros este artículo es trascendente, porque condiciona muchos otros. Es decir, si destrabamos esto y podemos llegar a un acuerdo con la Dinot en este sentido, creo que el 80% restante de las observaciones que podríamos hacer al proyecto se salvaría. Entonces, la primera pregunta que les quiero hacer es cómo ve la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial la posibilidad de que este artículo disponga que se trata, lisa y llanamente, de orientaciones, que no sean vinculantes y que aparezcan ajustadas a un modelo de planificación más indicativas antes que obligatorio.

En esta Comisión hemos hablado de artículos que, sobre todo a los diputados del interior, nos llaman poderosamente la atención. No conozco la opinión de los de Montevideo. Uno es el artículo 11, vinculado a la orientación de políticas sectoriales. Es la primera norma -por lo menos que yo conozco- que reconoce en forma expresa y explícita que los recursos del Estado, los organismos que presten servicios, entre otros, educativos, sanitarios, turísticos, dotación de infraestructura de conectividades, etcétera, tienen que dar atención preferente -no exclusiva- a Montevideo y su zona metropolitana. En lo personal, no lo veo como algo saludable, sobre todo si se trata de orientaciones vinculantes.

Conversamos con agrimensores sobre el artículo 21 referente a expansión urbana, y nos dijeron que no es lo mismo decirle a Montevideo no puede expandirse en la zona urbana que a otro departamento porque quizás, amparados en esa no igualdad de

tratamiento, para esa gente y esa idiosincrasia es lo correcto. No quiero parafrasear lo que no me acuerdo, pero ese es concepto que quisieron dejarnos y con el que yo estoy de acuerdo. Cada población, cada departamento tiene su idiosincrasia. No sé si es bueno que nosotros, a través de un instrumento vinculante, digamos a los departamentos que hay un desestímulo a partir de una directriz nacional para expandirse en la zona urbana.

También hemos hecho énfasis en el artículo 31, en lo que tiene que ver, por ejemplo, con la localización de los conjuntos de vivienda para la población rural en los centros poblados y ciudades existentes, eligiendo aquellas que operen como centralidades del entorno productivo, donde se deberá completar el equipamiento socio-comunitario.

Sabemos que Mevir es quien se encarga de generar los núcleos habitacionales en el interior -ya no puede hacerlo en la zona rural-, para aquellos que no pueden acceder a viviendas. Todavía hay en el país algunas localidades pequeñas que tienen identidad, que cuentan con servicios básicos como una comisaría o una escuela, que todavía no han accedido a la posibilidad de contar con un núcleo habitacional, en este caso Mevir nucleado, y que aspiran a ello. Los compañeros me han escuchado una y mil veces hablar de este tema; para mí es importante. Creo que esta norma vendría a truncar todo tipo de expectativa para esa gente que, repito, tiene su identidad, su arraigo a una localidad y no se siente parte de otra. Hoy por hoy, poco más que se los quiere llevar a centros poblados cercanos. Creo que ese es el modelo que don Alberto Gallinal desplegó en su momento: que la gente se afinque en el lugar donde trabaja, donde desarrolla su actividad

En Paysandú, en la parada Daymán, hay gente que quiere tener su vivienda en ese lugar. Seguramente en otros departamentos sucederá lo mismo. Sabemos que hay que aprovechar la infraestructura existente pero, en su momento, no hubo empeño en generar nuevas infraestructuras cuando había que respetar otras cosas. Los agrimensores decían que hay que tener un balance, un punto de equilibrio entre la felicidad de la gente que quiere sentirse parte de un lugar y el costo de llevar infraestructura.

Por el momento dejo por acá. Para mí la primera pregunta es clave para luego hacer otras consultas.

SEÑOR RUBIO (Eduardo).- Saludamos a los nuevos directores y esperamos tener un diálogo fluido y rico en todos los temas que nos preocupan.

Este debate ya lleva una legislatura entera. Nosotros nos sumamos a él en este período. Estamos tratando de asimilar todo lo que se ha discutido, los distintos aportes que han surgido desde la academia y de parte de todos los actores involucrados. Estamos aprendiendo; todavía no hemos llegado a conocer todo lo que nos gustaría. Lo que sí entendimos es que no hay directrices de ordenamiento en abstracto. Todas expresan una visión del mundo, una visión de qué sociedad queremos, qué proyecto de país sustentamos. Incluso algunas dejan abierto el camino para cualquier tipo de definición. Nosotros nos encontramos con algunas generalidades y percibimos una orientación central, que nos retrotrae al IRSA, a proyectos continentales que adjudican a cada país un rol. Nos parece que de acá surge con claridad algo que no compartimos en su totalidad, y es la ubicación del Uruguay y del área metropolitana, en particular, como un centro logístico para el funcionamiento de la economía regional o de las multinacionales en la región, para ser más preciso.

Nos gustaría que nos aclararan dos aspectos. Hoy existen comités de cuenca en todo el país, que tienen que ver, nada más y nada menos, que con los recursos hídricos,

con el agua, con un recurso que, en el día de hoy, está severamente cuestionado en cuanto a su calidad, fruto del modelo productivo vigente. No encontramos una incorporación de esas políticas en estas directrices.

Nos preocupa también -quizás entendimos mal- la decisión de fortalecer aún más la centralización de población, de recursos, de servicios en el área metropolitana.

Con respecto al uso del suelo, nos parece que la generalidad habilita. Acá no se habla de la megaminería, de cosas que nos interesa definir. En concreto, nos llama la atención un artículo que promueve la convivencia. Dice así: "Promover la coexistencia regulada entre vegetales genéticamente modificados y no modificados". Algo que, además, está implícitamente negado o no recomendado por los estudios. Por ejemplo, en el caso del maíz, se hace imposible la convivencia de lo genéticamente modificado con lo orgánico, y lo demás hay que estudiarlo.

En resumen, un aspecto es el trabajo de las comisiones de cuenca y su papel en esto y el otro es la promoción de la convivencia de lo transgénico con lo no transgénico que realmente nos preocupa, en un país que está definiendo una visión de modelo productivo.

SEÑORA PRESIDENTA.- El arquitecto Schelotto recién planteaba el objetivo de descentralización que tiene este proyecto de ley, estas directrices nacionales. Por otro lado, la mesa del congreso de intendentes nos planteó que lo veían como centralizador y que, precisamente, se enfocaba en el área metropolitana.

Me gustaría escuchar sus argumentos al respecto de la descentralización que, a nuestro juicio, es importante.

SEÑOR RODRIGUEZ ALVEZ (Edgardo).- Estamos de acuerdo con las consultas que han hecho los colegas diputados. Nos gustaría conocer la opinión de ustedes acerca de los artículos y, sobre todo, de los conceptos que se han mencionado.

Ya se mencionó cómo está planteado el concepto que está en el artículo 11, de manera que no voy a reiterar esa cuestión. También se ha planteado, la expresión "vinculantes" que aparece en el artículo 3º. Como, en general, los instrumentos de ordenamiento nacionales, regionales y departamentales se entiende que se tienen que aplicar en forma complementaria, no queda claro, a nuestro juicio, qué significa eso. No sé si ustedes entienden pertinente mantener esa expresión, si se puede emplear otro término o, simplemente, sacarlo.

También quiero referirme a los cuestionamientos que plantearon las distintas delegaciones que nos visitaron y que, en lo personal, comparto.

Hubo una fuerte defensa de las autonomías departamentales en general. Todos los intendentes plantean lo mismo; nosotros lo compartimos, si bien no estamos hablando de un concepto de excesiva autonomía, como muchas veces se interpreta. Creo que hay que buscar, más que nada, mecanismos de complementación. Esto se plantea, por ejemplo, con respecto al artículo 16, que refiere a "[…] la promoción de los proyectos de inversión acordes con las políticas nacionales, privilegiando aquellos que prioricen el desarrollo socio- económico y la sustentabilidad ambiental". El cuestionamiento que se hacía al respecto -puede ser relativo; solo lo menciono- es que una política nacional podría impedir el desarrollo de una determinada inversión en alguna zona del país, lo que eventualmente iría en detrimento de esa región. Este es uno de los puntos en los que se decía que podría colidir la cuestión nacional con la departamental.

Por otra parte, quiero consultarles si no sería pertinente incorporar a estas directrices el concepto del no uso agrícola de las zonas inundables y la cuestión de las

zonas *buffer*, que es un concepto importante y complicado. Me parece que debería ir marcándose una línea de trabajo del país en este sentido, porque por ahora las zonas *buffer* están diseñadas, básicamente, a través de decretos. Un ejemplo es la de la cuenca del Santa Lucía. Creo que en las directrices por lo menos se debería mencionar ese concepto y prever cómo puede ser el mecanismo para implementarlo. Obviamente, no puede ser algo rígido. En cambio, sí me parece que se debería ser rígido al establecer que en las orillas de los cursos de agua en general no se debería hacer agricultura. Lo que se puede discutir es la cantidad de metros. Esto no está establecido en ningún artículo. La consulta es si ustedes entienden que es viable incorporar esto o no.

También quiero hacer una pregunta con respecto al artículo 31. En él se establece: "Constituyen orientaciones generales la promoción de:", y en el literal e) señala: "la integración de la población que vive o trabaja en las áreas rurales, mediante la mejora de los aspectos productivos y los servicios". La consulta es si a esto podría agregarse: "particularmente el acceso a la tierra para pequeños productores y asalariados rurales". Digo esto porque es una realidad que muchos pueblos de campaña desaparecen porque no ha habido posibilidades de desarrollo productivo, sobre todo para las familias que viven en la campaña, que son las más pobres. Si bien esto es programático y está en otras leyes, como las de Colonización, entre otras, creo que una ley de ordenamiento podría incursionar en este tema.

Quiero hacer una referencia a otra cuestión que podría incluirse en el artículo 5º, que refiere a objetivos estratégicos integrales. Uruguay tiene un problema de conectividad en una amplia zona del territorio, en la región noreste del país. Pregunto si no cabría la posibilidad de establecer como un objetivo estratégico la promoción de una mejora en la integración de esa parte del territorio. Estoy hablando, por ejemplo, del departamento de Cerro Largo y de parte de Tacuarembó. Por ejemplo, para salir de la zona de Caraguatá hay que hacer muchos kilómetros hacia la Ruta Nº 5 y luego avanzar por ella hasta los puertos. Esa zona tiene un potencial productivo enorme. Sin embargo, ha permanecido bastante atrasada en muchos sentidos por una cantidad de factores estructurales. Uno de ellos es la falta de conectividad. Muchas veces se ha hablado de alguna ruta, como la Nº 6, u otras alternativas, pero todo ha quedado en proyectos. Si uno observa el país, advierte que esa zona es la que tiene menos posibilidades de tránsito en general.

Estos son los aportes que quería hacer por el momento.

SEÑOR SCHELOTTO (Salvador).- Voy a hacer un comentario general y luego trataré de responder las preguntas en el orden que fueron planteadas por los señores diputados.

Por supuesto, los dos leímos, junto con nuestros asesores, las versiones taquigráficas de las sucesivas comparecencias de invitados a la Comisión. En algún caso, realizaron un aporte nuevo; en otros, reafirmaron algunas discusiones o debates que se habían dado en la legislatura anterior.

Lamentamos muchísimo la pérdida del doctor Daniel Hugo Martins. Claramente, en lo que refiere al posicionamiento frente a este tema, estábamos en dos lugares diferentes. Por supuesto, yo no puedo controvertir el punto de vista jurídico. Quizás, tendríamos que traer a nuestros asesores -la Dirección de Ordenamiento Territorial y el Ministerio los tiene, formados en derecho territorial-, en la medida en que este proyecto de ley es parte de un sistema que deriva de la ley fundacional o madre, que es la de 2008, que en su momento fue ampliamente controvertida. En aquella oportunidad, las Comisiones parlamentarias recibieron diferente tipo de asesoramiento hasta que finalmente se logró su aprobación y promulgación.

Con relación a este proyecto de ley en particular y, concretamente al artículo 3º -creo que es uno de los que ha preocupado más-, me gustaría decir que en lo sustantivo, más allá de que pueda recibir algún tipo de variante, repite lo dispuesto por la ley. Es decir, da un carácter armónico al sistema que plantea la ley. La aplicación de la ley de ordenamiento territorial a lo largo del tiempo ha generado un sistema de normas que dialogan e interactúan entre sí, algunas de ellas aprobadas, promulgadas y puestas en vigencia por los gobiernos departamentales, otras por acuerdos entre gobiernos departamentales, otras por el Poder Ejecutivo y, en este caso, esta que sería la primera norma aprobada por el Poder Legislativo. La idea es que conformen un sistema que tenga armonía, coherencia y que pueda interactuar. Es decir, no se busca que predominen unas sobre otras, sino establecer una lógica gobernada, en primer lugar, por la Constitución de la República -no podemos obviarlo-, pero también por esta norma madre, que es una ley marco, que establece esas reglas, ese interjuego entre lo nacional, lo regional, lo departamental y cómo se vinculan esas normas y su aplicación hacia arriba y hacia abajo. En ese sentido, la obligatoriedad ya está establecida, básicamente, por los artículos 1º y 2º, pero también está desarrollado conceptualmente en los artículos 3º, 4º y 5º de la Ley Nº 18.308, promulgada el 18 de junio de 2008. En su artículo 2º, por primera vez, se establece que es de interés general el ordenamiento del territorio en todas las zonas sobre las que la República ejerce su soberanía y jurisdicción. Esto es importante porque no solo refiere a lo que históricamente ha sido interés de la planificación territorial, de los planes urbanos y regionales, es decir, el territorio continental, sino también al territorio marítimo, que es un área en la cual el país todavía está en sus primeros pasos. Eso también forma parte de la materia del ordenamiento territorial y la ley lo deja claramente establecido, porque el país tiene soberanía y jurisdicción sobre esos territorios, tanto en el Río de la Plata como en el océano Atlántico.

El artículo 2º también establece: "Los instrumentos de ordenamiento territorial son de orden público y obligatorios en los términos establecidos en la presente ley". Si el Poder Legislativo aprueba una ley que está deducida y asociada a esta ley marco, está refiriendo esa obligatoriedad a los términos establecidos en la presente ley. Aquí abro un paréntesis, porque creo que el arte de gobernar y el arte de la política siempre están condicionados por lo posible, por los acuerdos, por los niveles de consenso que en cada momento histórico se pueden lograr. En torno a este proyecto, así como en torno al proyecto relativo a la directriz costera o a cualquier otro vinculado a temas ambientales, a organismos genéticamente modificados, a la minería, a la forestación o a cualquier tema controvertible, nos vamos a encontrar con dos críticas. Una de ellas es que las leyes dicen poco. Eso lo hemos escuchado, inclusive de parte de colegas de la academia que han estado aquí y se han manifestado al respecto. Después de leer el proyecto dicen que, en realidad, debería decir mucho más, debería establecer zonas, limitar actividades. Yo podría concordar con esto desde el punto de vista personal; mi ambición personal sería lograr un nivel de desarrollo de la planificación vinculante que estableciera muchas más restricciones, muchas más oportunidades, muchas más propuestas, en el sentido de que toda expresión en el territorio es expresión de un proyecto de país; creo que en esto coincidimos con el señor diputado Rubio. Es decir, un proyecto de país se expresa también en un proyecto de territorio; un proyecto de departamento se expresa en un proyecto de territorio. Hemos intentado que las directrices departamentales de alguna manera se desarrollen con esta inspiración.

Sin embargo, al mismo tiempo que se desarrolla esa sensibilidad o esa tensión en el sentido de que la ley debe decir mucho más, debe condicionar, limitar, prohibir mucho más o estimular cosas concretas, hay otra tensión que sostiene que se está limitando y condicionando demasiado, se está impidiendo y potencialmente se está prohibiendo y

que, por lo tanto, tenemos que decir menos. Sin pronunciarme sobre cuál sería el óptimo -más allá de las condiciones concretas del momento histórico-, asumo que este acuerdo del año 2011 es el que Uruguay puede llevar adelante y es tolerable y admisible por los gobiernos departamentales, por el Poder Ejecutivo y por las empresas públicas. En definitiva, es un buen acuerdo que avanza unos escalones en la dirección de construir un sistema de ordenamiento territorial y de planificación. Probablemente, en etapas posteriores haya que seguir construyendo ese edificio, levantar más niveles y poner más escalones.

Siempre podremos encontrar aquellas cosas que faltan o pensar que quizás haya demasiadas disposiciones que pueden llegar a generar algún tipo de perturbación o problema. Ahora bien, hay que recordar cómo era Uruguay; y no solo voy a mencionar la ley de ordenamiento territorial, porque tenemos muchas normas que son muy valiosas, como la ley general del ambiente, la de la política nacional de aguas -que mencionaba el diputado Rubio-, la de evaluación de impacto ambiental -que es un norma de los años 90- o la de implementación del sistema de áreas naturales protegidas. Uruguay ha construido un edificio que va apoyándose sobre bases sólidas, pero antes de esas normas, ¿cómo se comportaba el sector público? De una manera absolutamente disociada. Por determinadas normas habilitantes, por disposiciones constitucionales, pero también por el uso y la costumbre, los gobiernos departamentales podían planificar sus territorios, si bien los ministerios y las empresas públicas actuaban de manera exclusiva. La UTE, con su ley orgánica, definía el trazado de las líneas de alta tensión, establecía servidumbres y todo el mundo aceptaba. La OSE, con su ley orgánica, construía las infraestructuras; Antel levantaba sus torres o sus centrales; el Ministerio de Transporte y Obras Públicas trazaba las redes viales y el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente construía sus conjuntos y no pedía ni el permiso de construcción a las intendencias. Los organismos públicos no pedían permiso de construcción. Solo lo hacían los particulares que tenían que construir una casita, pero si se hacían quinientas viviendas en la quinta de Batlle no tenían que solicitarlo.

El señor diputado Rubio recordará -porque compartimos la experiencia de gobierno en Montevideo en el año 1990- el gran conflicto que se desató con la central térmica de La Tablada, cuando UTE decidió instalar en una zona densamente poblada de Montevideo una central térmica, al lado de conjuntos habitacionales, y no hubo manera de detener esa acción, porque era la cultura institucional de ese organismo público y era la forma de comportarse en la práctica en el territorio.

Desde que se construyó todo este edificio eso ya no puede ocurrir con tal impunidad o liberalidad porque, por un lado, hay una cultura popular de participación, de protesta, de reivindicación y, por otro, porque eso está amparado por la ley de evaluación de impacto, por la ley general del ambiente, por la ley de política nacional de aguas y por la de ordenamiento territorial. Entonces, por lo menos se debe llamar a concertación a todos los organismos nacionales y departamentales para definir los conflictos ambientales y territoriales. Esto es algo que no existía, de manera que entre planificar y no planificar se plantea un diferencial muy importante.

Para seguir mencionando ejemplos, este proyecto habla de la relación entre los puertos y las ciudades y entre la ANP y los gobiernos departamentales, que siempre es un punto caliente de vínculo porque hay una necesidad de desarrollo de una política sectorial, como es la portuaria pero, por otro lado, se precisa relacionarla con una estructura urbana, territorial, que se ve presionada o afectada por ese tipo de infraestructura.

La idea es que este sea un proceso de construcción de un marco sistémico que evoluciona. Y con respecto a lo que plantea el señor diputado Olivera en el sentido de que hay planificaciones obligatorias e indicativas, si bien es cierto que en lo que podríamos llamar la historia de la planificación -no solo territorial, sino también para el desarrollo: la planificación económica y social- hay dos corrientes, no debemos tomar la planificación entendida de acuerdo a la ley de ordenamiento territorial como un marco rígido e inmutable. Si uno estudia los instrumentos de ordenamiento territorial advertirá que precisamente no generan determinaciones de una vez y para siempre que establecen restricciones. Muchas veces el gobernante siente que la planificación genera imposibilidades de hacer, pero nuestra visión es exactamente la contraria. La planificación genera nuevas oportunidades para hacer: cómo transformo un territorio de rural en suburbano, o de suburbano en urbano, con toda la dotación de infraestructura, de servicios, con todas las prevenciones con respecto al medio ambiente. Es decir que la planificación establece marcos y no determina qué se puede y qué no se puede hacer en cada metro cuadrado del territorio, porque esa es una utopía. Es como el mapa que, según Borges, el emperador de la China encargaba a sus asesores, que tenía exactamente las mismas dimensiones que la realidad; entonces, nunca lo iban a terminar, porque era a escala 1:1. En una hipótesis teórica podría ocurrir que se dijera: "acá va una casa, acá va un molino eólico" o tal otra cosa, pero eso no es lo que estamos haciendo ni el gobierno nacional ni los gobiernos departamentales; siempre se establecen criterios, lineamientos.

SEÑOR FREITAS (José).- En varias de las intervenciones que se han hecho se reitera la preocupación sobre lo vinculante y obligatorio de las directrices. Me parece que lo importante es que lo que se establece en el artículo 11 no contradice lo que ya está planteado por la ley; básicamente, lo desarrolla un poco más. Igualmente, estaremos atentos a lo que ustedes observen en ese sentido, pero consideramos que no hay un avance en limitaciones respecto a lo que ya está planteado en la ley de ordenamiento.

Ahora bien: hay que tener en cuenta que las directrices nacionales tienen que decir algo. ¿Y qué corresponde decir a escala nacional respecto a la estructura del territorio y cómo promover, alentar y profundizar una u otra cosa? ¿A qué escala corresponde actuar y en cuál es preciso expedirse? En la escala nacional hay que reconocer que en el país existe un sistema urbano nacional, donde las ciudades capitales e intermedias tienen un rol muy importante en la distribución de los servicios, en cómo funcionan y en cómo se complementan entre sí.

En este sentido, me parece que no podemos leer el literal b) del artículo 11 sin haber leído antes el literal a), donde dice claramente que debo expresarme en un instrumento de escala nacional. Concretamente, se manifiesta: "fortalecer el sistema urbano nacional, considerando la capitalidad de Montevideo, la relevancia del Área Metropolitana". Habla de fortalecer el sistema urbano nacional, lo cual para nosotros es muy importante. Y el artículo sigue diciendo: "con potencial nivel de definición y conformación como subsistemas, a los efectos de desarrollar servicios, equipamientos e infraestructuras, con criterios de complementariedad, que garanticen la cobertura y acceso universal de la población".

Es importante leer primero este literal porque, reitero, aquí se habla de fortalecer el sistema urbano nacional. Tenemos mucha expectativa de avanzar en esta línea como política del Ministerio. Se trata de observar cómo está funcionando ese sistema urbano nacional, los servicios y equipamientos que existen en cada lugar, quiénes los usan y dónde tenemos debilidades, tratando de hacer una lectura lo más profunda posible para cuando cada organismo tenga que tomar una decisión de inversión pública o cuando un privado tenga que adoptar una determinación de inversión privada. Me refiero a que

cuando la ANEP tenga que resolver sobre escuelas, liceos, la UTU, o cuando la decisión competa a la Universidad -la salud, los hospitales-, se tenga más información sobre cómo está funcionando esta complementariedad y esta interacción en el sistema urbano nacional, en las ciudades chicas, medianas y grandes.

Esta mirada nacional debe estar dirigida hacia dentro y hacia afuera. En el literal b), cuando dice: "impulsar la consolidación y el posicionamiento del Área Metropolitana, en el sistema urbano de la región del Cono Sur y sus relaciones con los otros centros urbanos componentes del sistema urbano nacional", justamente, se está expresando que debemos reconocer la realidad de que el país tiene una capital y un área metropolitana que, además de concentrar una cantidad de problemas sociales, territoriales y ambientales, que hay que atender, presenta una oportunidad de relacionamiento y desarrollo del país en las lógicas regionales. Esa es una realidad que vemos en cualquier política de desarrollo portuaria, de desarrollo económico y en el vínculo de los diferentes sistemas de producción. El lugar que el área metropolitana de Montevideo tiene en ese contexto se recoge en esta norma y se expresa la idea de impulsar ese posicionamiento. Eso es lo que le corresponde a la escala de análisis nacional que mira al país y a su lugar en el contexto regional.

Por eso nos parece adecuado que en este capítulo, que habla de la estructura y actuaciones territoriales estratégicas, esto se exprese en las dos dimensiones: en el sistema urbano nacional y en el posicionamiento del área metropolitana.

No creemos que haya una contraposición en ese sentido ni que se vaya en desmedro del rol del sistema urbano nacional en relación al área metropolitana. Sí hay un reconocimiento de la importancia de esto. Claramente, el área metropolitana tiene una cantidad de problemas, necesita actuaciones específicas y creo que vamos a coincidir en que, donde ha crecido mucho la población, al mismo tiempo se han incrementado muchas problemáticas sociales, ambientales, educativas y demás y el gobierno tiene en cuenta esa situación en sus políticas sectoriales. Está clarísimo que donde hay más población también hay más problemas, y es donde ha habido mayores transformaciones en las últimas épocas. Eso es innegable y en las directrices nacionales no podemos dejar de reconocer la realidad de nuestro país.

Me parece que es interesante que la Comisión mire este tema en particular y me alegra. Es un buen auspicio que, en función de nuestras intenciones de avanzar en una buena lectura del sistema urbano para ayudar a orientar las políticas públicas del sistema urbano nacional, podamos tener otros intercambios en el marco de la construcción de otras herramientas legales u otros programas nacionales.

El tema de la expansión urbana -que fue mencionado por algunos de los invitados- está en debate en el país y se ha avanzado en la importancia de ordenar el desarrollo urbano. Esto implica tomar algunas definiciones estructurales que tienen que ver con la dimensión urbano territorial de que el necesario crecimiento de la ciudad se dé de manera armónica con los recursos. Claramente todos vamos a estar de acuerdo con que es importante favorecer crecimientos que estén en el marco de una planificación del desarrollo y sus infraestructuras. Las épocas que hemos vivido de crecimiento indiscriminado, sin previsión con respecto de los servicios dejan, en particular a los gobiernos departamentales, déficits de servicios muy difíciles de levantar. En eso hay que ser muy claros y tener una definición muy coherente, que tiene que ver con esto de tener cuidado con la expansión urbana no planificada.

Esto va en línea con los principios de la ley de ordenamiento terrritorial. Cuando el Poder Legislativo aprobó esta ley definió en el artículo 5° una serie de principios y yo los miro a cada rato, porque son la hoja de ruta. Este tema está muy bien definido en esos

principios, y estas directrices van en ese sentido. Además, el artículo 21 del proyecto habla de desestimular la expansión urbana y hace referencia a los instrumentos de ordenamiento territorial. ¿Cuáles son? Los planes locales, que miran cómo ha venido creciendo la ciudad. Estos planes son definidos por los gobiernos departamentales con sus actores locales, que opinan tomando en cuenta sus intereses. El artículo dice que se podrán definir áreas de crecimiento atendiendo los siguientes criterios generales: contar con infraestructuras y servicios urbanos básicos; propender a la integración social en esos tejidos urbanos; diseñar espacios públicos -tal vez acá esté expuesto de manera tímida, pero cada vez vamos a dar más importancia a este tema- y equipamientos colectivos necesarios para cubrir las necesidades de ese crecimiento, y atender la conectividad y la accesibilidad urbana. Esto se corresponde con las definiciones de principios que hace el artículo 5° de la ley de ordenamiento. Este proyecto no inhabilita el crecimiento sino que advierte la importancia de tener cuidado con la expansión urbana y de tomar en cuenta estas cosas.

¿Quiénes tienen potestad para determinar esa expansión urbana? Los gobiernos departamentales a través de sus instrumentos. La preocupación es interesante y es fundamental que el Parlamento esté muy atento -sé que es así- a que no se pase por arriba de las lógicas departamentales, con sus autonomías dispuestas por la Constitución. Es muy sano y yo voy a estar siempre atento a que eso pase. Me gusta que siempre esté ese planteo sobre la mesa, porque es muy importante lograr ese equilibrio. Entiendo que en este tema no hay una contradicción; por el contrario, se reconoce la competencia de los gobiernos departamentales para resolver esta situación de la expansión urbana. Se plantea esta problemática histórica del Uruguay -que hoy padecemos en Canelones, sobre todo-, porque es muy difícil resolver los problemas de servicios e infraestructura y su calificación urbana en equipamientos, espacios públicos y demás.

SEÑOR SCHELOTTO (Salvador).- Este es un punto programático fundamental para el sistema público de vivienda y para muchos uruguayos que tienen problemas, más que de vivienda, de vivienda y hábitat. La política de vivienda es de vivienda y hábitat y, muchas veces, la solución de vivienda tiene enormes dificultades, no por la falta de recursos o de posibilidades de implementar la construcción o la mejora sino por problemas de infraestructura. Eso lo conocemos todos. Recién José Freitas hablaba del caso de la corona metropolitana de Canelones, y podemos ver también lo que sucede en San José, el drama de Ciudad del Plata, donde viven decenas de miles de personas y aún hoy estamos lejos -aunque estamos en el camino- de poder dotarlas de una infraestructura razonable de saneamiento. ¿Qué pasó? Esa ciudad creció, se ocupó, se pobló. Se contaminó la napa freática. Se construyó en áreas inundables. Lo mismo podemos decir de barrios periféricos de La Paz y Las Piedras, de Toledo, del eje de las rutas N° 6 y N° 7, del eje de la Ruta N° 8, con Barros Blancos. Inclusive, lo mismo se podía decir de Ciudad de la Costa hasta hace muy poco tiempo, donde hubo que desarrollar un enorme proyecto de infraestructura después de que la gente estaba ahí.

Uruguay tiene una dinámica demográfica muy baja; todos lo sabemos. Básicamente, lo que ocurre es que la gente se mueve, pero no se incrementa la población. Entonces, es absolutamente demencial hipotetizar que cada uruguayo va a poder vivir -no digo que lo haya dicho ninguno de los invitados, pero esa idea forma parte de cierto imaginario- en una casita ubicada en un terreno con frente y con fondo, con un parrillero, con la posibilidad de tener mascotas y de plantar algo. Ojalá muchos uruguayos puedan vivir de esa forma, que tiene que ver con la idiosincrasia de la que hablaba el señor diputado Olivera. Sin embargo, para poder expandir ese modelo en forma genérica se necesita un país diferente. Es insustentable desde el punto de vista económico, social

y ambiental. En el papel puedo dividir el suelo en terrenos de tantos metros cuadrados y multiplicarlo por mucho, pero además de poder construir la vivienda -con financiamiento propio o público, con subsidio o por la vía que sea- debe ser posible contar con un sistema de saneamiento que no consista en tener un pozo teóricamente impermeable, que requiere un servicio de barométrica que tiene su costo, o que tenga que perforarlo y volcar a la cuneta, que es una lamentable práctica que se reproduce en buena parte de las periferias urbanas de nuestro país. También debe existir accesibilidad a una línea de transporte para ir a trabajar o a estudiar, así como también a servicios educativos, CAIF, centros de salud, etcétera. Muchas veces se siente que, mágicamente, la solución de vivienda está asociada a un terreno propio, a la casa individual y a una expansión periférica que no contempla ni armoniza el conjunto de las infraestructuras y los servicios.

Mirándolo desde la Dirección Nacional de Vivienda, puedo decir que este es un artículo programático. No inhabilita ninguna expansión urbana. No dice: "A partir de la promulgación de la presente ley se impedirá el crecimiento de la planta urbana". No; dice que habrá que tener los cuidados necesarios y, sobre todo, que hay que mirar la otra cara de la moneda. En el interior de nuestras ciudades existe una capacidad de albergar población y suelo vacante de propiedad privada y pública que hay que utilizar. Esto no es solo para Montevideo y el área metropolitana. Por ejemplo, la Dirección Nacional de Vivienda y la Intendencia de Tacuarembó están trabajando para poner en juego terrenos centrales de la ciudad capital -entre ellos, algunos que eran propiedad de AFE- con el fin de construir programas de viviendas. Se busca utilizar aquellas infraestructuras que ya se construyeron hace mucho tiempo y que pueden dar respuesta a las necesidades de la gente, con calidad de vida, calidad constructiva, etcétera. Ese tipo de aspiraciones son las que están reflejadas en estos artículos.

La vivienda rural también es motivo de preocupación y, a mi juicio, es sumamente válida. El artículo 31 se refiere a Mevir pero no de manera exclusiva. Mevir es una institución modélica desde muchos puntos de vista pero necesita que desde el Poder Legislativo o desde el sistema público de vivienda se le planteen determinadas pautas o criterios orientadores. En este sentido, hay experiencias muy positivas. Por ejemplo, conozco personalmente los grupos Mevir que recientemente se construyeron en dos localidades del departamento de Río Negro -una se inauguró hace muy poco tiempo y otra en los años 2013 o 2014-, en Nuevo Berlín y San Javier.

Esos grupos de Mevir -el diputado del departamento lo podrá confirmar- están ubicados dentro la planta urbana de esas pequeñas localidades. Están enmarcados dentro de la misión de Mevir y de su ley de creación, pero no fueron construidos como los conjuntos anteriores que, por una visión un poco de corto plazo, se ubicaron de la planta urbana hacia fuera. Si uno va a Nuevo Berlín lo ve claramente. Los dos conjuntos Mevir de los años ochenta están del bulevar de circunvalación hacia fuera. El Mevir de 2012-2013 está ubicado en varias manzanas urbanas que estaban vacías y que fueron adquiridas por la institución. Entonces, se genera un tejido heterogéneo donde las familias nuevas conviven con las que ya vivían ahí y se da una utilización mejor de la infraestructura. Hace poco se hizo lo mismo en San Javier, en una experiencia muy positiva.

Volviendo a la pregunta del señor diputado Olivera, no se inhabilita sino que se propone que se aproveche aquella relación -que hoy está claramente planteada en el interior profundo del Uruguay- de determinada centralidad del entorno productivo. Justamente, la expansión agrícola que ha tenido el país en los últimos doce o trece años ha generado determinada concentración de demanda de mano de obra vinculada a explotaciones agrícolas intensivas o agrícola- ganaderas. La idea es que si en determinada localidad tenemos una comisaría, una escuela o un centro de salud es

conveniente vincular y asociar la oferta habitacional. Esto no excluye otras soluciones y Mevir también tiene programas llamados unidades productivas, que están asociados al predio. Tiene programas de refacción de viviendas existentes y una diversidad de instrumentos que responden básicamente a las demandas de las familias de asalariados rurales. Inclusive, el concepto de asalariado rural se maneja en un sentido amplio, y estamos de acuerdo, porque no es solamente aquel trabajador de la explotación rural. Puede ser un trabajador que está integrado a la cadena productiva pero no trabaja en la explotación rural como, por ejemplo, un maquinista, un mecánico que trabaja reparando maquinaria agrícola o una maestra rural, que vive en el mundo rural y es parte de esa comunidad pero no es una trabajadora rural en el sentido estricto. Esa es la población con la que hoy Mevir está trabajando y yo diría que de manera exitosa.

SEÑOR FREITAS (José).- Me gustaría volver a la preocupación por la posible contradicción con la autonomía departamental. Los instrumentos adecuados y competentes con respecto al uso del suelo están definidos por la ley. En caso de controversias entre una disposición nacional y otra departamental, etcétera, hay mecanismos definidos en la ley. Me gusta anotar esto porque el mecanismo de la controversia también está vinculado a un mecanismo de la concurrencia, común denominador de estos años.

En cuanto a los gobiernos departamentales, que trabajan con el sistema de instrumentos de ordenamiento territorial -en coordinación con el gobierno nacional, que promueve y apoya-, y al gobierno nacional que, en el marco de sus competencias, desarrolla directrices nacionales o costeras y participa en las estrategias regionales, el denominador común ha sido la concurrencia y el acuerdo. Con coordinación se resolvieron algunas diferencias en un marco de contradicción nacional departamental. De todos modos, en la ley de ordenamiento están definidas las competencias de cada uno de los ámbitos y no se innova.

Otro aspecto interesante refiere a la mirada de escala de cuenca. Las comisiones de cuenca -que están en otro marco jurídico pero que se vinculan porque también tratan el territorio- han empezado a demandar algunos instrumentos de ordenamiento. Digo esto porque hay definiciones que tienen que ver con la participación y con los conflictos que surgen en el territorio. Actualmente, no tenemos ningún plan de ordenamiento en escala de cuenca. Sin embargo, la cuenca del Santa Lucía está empezando a tener sus espacios de coordinación porque, seguramente, en la escala de cuenca habrá que tomar algunas definiciones.

Por ejemplo, Maldonado está trabajando fuertemente en la cuenca de la laguna del Sauce. Digo esto porque me parece que la escala de cuenca va a estar contemplada en este tipo de instrumentos específicos que empiezan a surgir con la problemática concreta de la cuenca. Algunas cuencas son fuente de agua potable y otras se vinculan solo con la producción o a algún sistema urbano o puerto. Creo que lo diverso hay que verlo en la escala que corresponda. Me parece que la escala de cuenca y los posibles *buffer* deben atender a la realidad concreta.

Existen instrumentos de ordenamiento que están atendiendo la escala de cuenca, acompañando lo que las comisiones de cuenca establecieron como preocupaciones fundamentales. Maldonado está haciendo punta en esto. Hay un posible espacio emergente en la cuenca del Santa Lucía.

SEÑOR SCHELOTTO (Salvador).- El arquitecto José Freitas planteó muy bien los proyectos de inversión en el sentido de que no hay que pensar la concurrencia de las competencias departamentales y nacionales desde la patología sino desde la normalidad. Uno puede llegar a imaginar un conflicto en el sentido de que hay una política nacional

que promueve un proyecto de inversión equis. Creo que todo el mundo tiene en el imaginario los temas mineros, pero podría ser de cualquier tipo, y un gobierno departamental -o más- que tiene una posición diferente. En esa hipótesis de divergencia de opiniones -que pueden ser múltiples en un sistema democrático-, la solución de las controversias se tiene que dar por los procedimientos habituales. No va a haber la posibilidad de que un artículo de una ley que diga que en un proyecto de inversión se deberán tener en cuenta las políticas nacionales para incluirlas sea ese el mecanismo de imposición de lo nacional a lo departamental. Por eso hablo de la normalidad y no de la patología.

Uruguay, a partir de la aprobación de la ley de inversiones y de todas las inversiones privadas promovidas por la Comisión Asesora de Inversiones, uno de los problemas que tiene -lo trabajamos en la Dinot- es la enorme dispersión territorial de sus proyectos. Por ejemplo, puede venir un particular y proponer sus alternativas, ya sea desde un proyecto forestal hasta uno hotelero, porque hay una variedad enorme de rubros de actividad.

Entonces, quizá sea muy bueno que los instrumentos de ordenamiento territorial orienten hacia dónde dirigir, dentro de cada departamento, esas inversiones.

En el caso de los proyectos de financiamiento público, está muy bien el Capítulo VII. Cuando se habla de aquellos proyectos que son ejecutados y elaborados por los gobiernos departamentales -aprobados en el marco de la Comisión Sectorial de Descentralización y financiados con recursos del presupuesto nacional-, se propone que se alineen con las políticas y los hidrómetros de ordenamiento territorial. En muchos casos, se da al interior de una intendencia esa disociación. Estamos en Uruguay y las estructuras sectoriales son como el ADN de nuestro Estado. Entonces, si tenemos un Estado nacional dividido, donde la infraestructura la hace el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, la vivienda el de vivienda y la ganadería el de ganadería, lo mismo se reproduce a nivel de los departamentos. Muchas veces, las direcciones de obra proponen determinados proyectos que no están previstos en los instrumentos de ordenamiento territorial. Y los sistemas que están previstos en los instrumentos de ordenamiento territorial, que aprobó el legislador en la junta y que a veces tienen unanimidad, prevén determinados proyectos que no se ejecutan porque no hay una buena figuración.

De una manera muy programática -no es obligatorio- se propone que todo se alinee. El señor diputado Nicolás Olivera, que fue director de obras en Paysandú, conoce muy bien estas lógicas. Los intendentes llevan proyectos a la comisión, esta evalúa si son técnicamente factibles, se aprueba su financiamiento y se ejecutan. Acá se propone que se genere una interrelación con la planificación.

SEÑOR RUBIO (Eduardo).- Quiero comunicar que debo retirarme de la Comisión por motivos de fuerza mayor.

SEÑOR OLIVERA (Nicolás).- Esta es nuestra primera experiencia en el Parlamento. Nosotros tuvimos la posibilidad de estar del otro lado del mostrador como operador de normas desde el ámbito particular, profesional e institucional. Cuando uno es operador, interpreta la norma y trata de que su accionar se adecue a la ley.

Esta es otra visión muy reveladora y ahora entiendo todo. A veces, tenemos muy buenas intenciones para plasmar en los proyectos -en las que muchas veces todos estamos de acuerdo-, pero lo que sale escrito en un texto normativo, una vez sancionado, después tiene vida propia; después está a la buena de quienes lo puedan interpretar. Muchas veces, no es la interpretación que la comisión o el redactor pudo darle, sino la que los operadores le van dando en la marcha.

¿A qué viene esta reflexión?

Yo tenía alguna duda con cierta inclinación a que este era un proyecto centralista y centralizador. Luego de escucharlos, no tengo dudas; tengo la certeza. No digo que esto sea bueno ni malo. Es una visión de país que no comparto en lo personal. Voy a tratar de realizar ingentes esfuerzos para que el proyecto pueda salir -es necesario una ley de directrices nacionales- con otra visión; por lo menos, quiero morigerar esa visión centralista y centralizadora.

Escuché decir al arquitecto Salvador Schelotto que a partir de 2008, con la ley, se fueron resolviendo determinadas cuestiones de falta de coordinación o de sistematicidad en el manejo de distintas políticas públicas de entes, Mevir, empresas públicas, etcétera. Cuando hablo de un proyecto centralista, creo que hay que conocer la realidad. Los mismos problemas siguen sucediendo con ley o sin ley.

Como se sabe, hay actuaciones coordinadas por el Fondo de Desarrollo del Interior, con una comisión sectorial de descentralización integrada por los gobiernos departamentales y por ministerios, donde salen aprobados ciertos proyectos. Luego, los gobiernos departamentales terminan haciendo intervenciones en determinados territorios, con construcciones, con infraestructura, etcétera. Yo puedo hablar con mucha propiedad porque fuimos testigos calificados y privilegiados de esa situación. Hemos visto con tremenda tristeza que después que se armó cierta infraestructura, cordón cuneta, calles y desagües, al otro día llegó OSE y rompió la calle y la infraestructura porque no quiso enterarse de lo que se hacía. Entonces, no es cierto que haya un sistema que está funcionando a partir de 2008. Hay mucha voluntad de que funcione en ese sentido. Pero la realidad institucional de cada organismo no va de la mano con la norma. Acá se habló de Mevir. Todos saben que Mevir no pide permiso de construcción; por lo menos, eso sucede en Paysandú. Cada vez que construye invade retiros, y eso va a parar a la Junta.

Cuando nosotros éramos poco más que rehenes, a comienzos del período anterior, en los gobiernos departamentales Mevir nos decía: "Nosotros no podemos construir en suelo rural; solamente en suelo urbano o suburbano. Hasta que no tengamos las directrices no podemos construir". Así estuvimos tiempo porque es un proceso complejo, con participación de la gente. Estuvimos un tiempo prudencial esperando que se pudieran aprobar las directrices para que Mevir pudiera desembarcar. Después, Mevir no cumple con las normas. A veces es hasta frustrante en alguna medida, sobre todo en esta etapa, cuando somos actores de lo que puede ser una norma trascendental para el país. De todas formas, siento que hay espíritu de intercambiar ideas. No puedo decir nada a nuestros invitados porque vienen de un proceso que está iniciado hace mucho tiempo. Sin embargo, institucionalmente, responden a una línea de pensamiento.

Yo hablé de centralista y centralizador.

Creo que casi todos interpretamos lo mismo del artículo 11. Muchos de los compañeros de distintos partidos políticos interpretamos que esta norma es orientadora en el sentido de centralizar. Ahora, cuando escucho la versión oficial de la Dinot que dice que hay que atender los problemas innegables en Montevideo y en la zona metropolitana, yo tengo otra visión. Yo no niego esos problemas. No podemos generar un instrumento que se preocupe por las consecuencias exclusivamente y no por las causas.

El arquitecto Salvador Schelotto manejó otro elemento en el sentido de que en Uruguay la población no crece sino que se distribuye. No tengo un dato estadístico -seguramente lo haya- de que se siguen generando y asentando los cinturones de pobreza y marginalidad, lo que complica, a veces, el uso inadecuado del suelo. Puedo decir que, en gran medida, se trata también de gente del interior que está excluida, que

busca una oportunidad en Montevideo. Entonces, mientras tengamos una visión que atienda exclusivamente a las consecuencias y no pongamos el énfasis también en las causas, no hay avance.

Hoy escuchaba al diputado Rodríguez -coincido plenamente-, decir que hay zonas del Uruguay que están postergadas. Yo soy diputado por Paysandú; puedo mencionar mil carencias de ese departamento, pero también he recorrido otros lados y les puedo asegurar que no parece Uruguay. Por ejemplo, siento que en Artigas están incomunicados. Los organismos y las instituciones públicas tienen que salir con sus vehículos por la ruta brasilera porque no tienen otra forma de llegar a Artigas y ni qué hablar de servicios básicos. Realmente, en este proyecto no veo una visión integradora. No veo que se ataquen las causas del problema. Hay índices en el país que ya están consolidados y concertados con todos los partidos políticos y con todo el territorio nacional. ¿No se puede generar un desarrollo, una orientación de las políticas públicas, atado a determinados índices -que, repito, ya están consolidados, acordados en el país-, y que vaya en consonancia con esos índices, en lugar de andar diciendo que queremos que se desarrolle la zona metropolitana, la zona de Montevideo o la zona urbana? Por ejemplo, a nivel del congreso de intendentes y del gobierno nacional se maneja el índice para la distribución del fondo de desarrollo del interior. Se trata de un índice que, si no recuerdo mal, se consolida con las necesidades básicas insatisfechas, la población, el PBI departamental. Busquemos alguna forma objetiva que permita medir a quién y en dónde tenemos que focalizar el desarrollo del país.

Desde ya les digo que no transo con el artículo 11 porque, más allá de que el arquitecto Freitas ha hecho un gran esfuerzo para explicarnos y está convencido, siento que cuando llegue el momento de interpretar la norma y esto cobre vida, la interpretación va a ir para otro lado. No dudo de las buenas intenciones. Estoy convencido de que todos queremos lo mejor, pero en su momento no se va a dar.

Con respecto al artículo 31, quiero decir que hay cosas que funcionan bien en el país. Mevir, como usted dijo, es un sistema elogiable que funciona y tiene sus principios arraigados cuando don Alberto Gallinal lo creó. Pienso que no hay que bajarse de esos principios y seguir generando identidad en esa gente. Usted dice que puede ser más caro pero, en su momento, se hizo con muchos lugares y no son tantos los que faltan. Un artículo como el 21, al que se le hace una defensa de las autonomías de los gobiernos departamentales, y dice que los instrumentos de ordenamiento territorial departamentales deberán desestimular, no deja mucho margen para la autonomía. Si el artículo 3º de una ley dice que se trata de orientaciones vinculantes, pero otro dice que los instrumentos de ordenamiento territorial deberán direccionarse en determinado sentido, solamente por una vía residual y excepcional, como continúa diciendo el artículo, obviamente que les queda poco margen. Quizás el desarrollo estratégico de algún departamento puede entender -no de forma excepcional sino como primera opción-, que es importante estimular la expansión urbana porque ya está consolidado, o por otras razones. Yo no soy urbanista, pero creo que tenemos que dejar la decisión en el marco de los gobiernos departamentales y no a través de una ley que diga que deberán desarrollarse en determinado sentido.

Fundamentalmente, me preocupa que no se generen oportunidades en donde están las carencias, y que se cree un instrumento normativo que tenga la rigidez en cuanto a prohibiciones en las que todos estemos de acuerdo en no transar, pero que, al momento de hablar de desarrollo sea algo dinámico y flexible. Repito, sería bueno atarlo, por ejemplo, a algún índice que esté consolidado, a algo consensuado y no que en una norma plasmemos algo que en los hechos se da. No necesitamos ninguna norma para que se fortalezca el sistema metropolitano y urbano. De hecho, en el presupuesto vimos

que hay partidas exclusivas para determinadas obras en la zona de Montevideo. Pienso que plasmarlo en una norma no hace bien. Sí creo que haría bien plasmar alguna norma y quiero consultarles al respecto. ¿Ven viable atar el desarrollo del país, la infraestructura, sanitaria, etcétera, a algún índice que, precisamente, fomente la radicación de industrias, de empresas, de elementos productivos o de los servicios que, quizás, aún no han llegado?

SEÑOR RODRÍGUEZ ALVEZ (Edgardo).- Entiendo lo que ustedes explican; son datos de la realidad, pero el artículo 11 dice: "Los organismos nacionales responsables de la prestación de servicios, entre otros, educativos, sanitarios […], de acuerdo a sus alcances y cometidos, deberán orientar sus políticas sectoriales a: a) fortalecer el sistema urbano nacional, considerando la capitalidad de Montevideo, la relevancia del Área Metropolitana […] b) impulsar la consolidación y el posicionamiento del Área Metropolitana […]". Mi razonamiento es el siguiente. Si la universidad lee este artículo y tiene que decidir si se expande o no en el interior, puede pensar que hay que consolidar el área metropolitana, que hay mucha gente acá y sigue faltando universidad. Felizmente, se ha expandido en el interior. En muchos lugares del norte del país, en el litoral -seguramente son insuficientes- hay presencia universitaria. Pero la redacción de este artículo no nos deja la claridad de que se ponga en otro plano de jerarquía al resto del territorio. Nosotros no decimos que no exista el área metropolitana. Obviamente que existe y tiene mil problemas, precisamente porque el país, por la vía de los hechos, siempre privilegió esta zona del país, toda la costa en general, y tenemos un país vaciado en el centro. Ahora bien, entendemos que una redacción de este tipo, sigue abonando, más o menos, la misma lógica. Pretendemos que haya una redacción más clara para referirse al resto del país. No sé cómo se puede compatibilizar. Por supuesto que no creo que ustedes piensen que no hay que hacer una universidad en el interior. Pero uno lee que es vinculante, que los organismos nacionales deberán orientar sus políticas sectoriales a fortalecer el sistema urbano nacional, considerando la capitalidad de Montevideo, y a impulsar la consolidación y el posicionamiento del área metropolitana. No voy a insistir en este concepto, pero quería darles un ejemplo de cómo un organismo nacional como la universidad podría interpretar que no se los obliga demasiado a pensar en el resto del territorio. Creo que estamos de acuerdo en lo que pensamos.

Por otra parte, entendemos que puede haber una ley en la que figure que los instrumentos deberán establecer zonas *buffer.* Creo que hay que dejar una zona *buffer* en cualquier arroyo o río del Uruguay. Es una cuestión que no estaba pensada, pero estamos en condiciones de llegar a un consenso al respecto. Quiero conocer la opinión de ustedes.

En cuanto a cómo resolver corresponde plantear algo respecto a la conectividad de algunas zonas del país, básicamente la zona noreste y la oeste con el este. Muchas veces, sucede en política que tenemos que hacer las reuniones del interior en Montevideo. Los del interior nos reclaman que se hagan en el interior, lo que hemos hecho, pero es un lío muy grande porque, por ejemplo, para ir de Durazno a Rocha se demora muchísimo. ¿No debería haber una línea estratégica que insista en eso? Porque se fue armando la estructura del país, basándose en Montevideo. Si queremos hacer algo diferente tenemos que ir plasmando las normas, aunque sea de manera programática, y algún día lograremos que esas lógicas vayan cambiando. El tema es que yo no escucho eso claramente acá. No sé si es un principio estratégico, pero sí una cuestión que tiene cierta importancia.

Reitero algunas cosas porque no escuché las respuestas.

En el artículo 31 habría que incorporar el acceso a la tierra, porque el gran problema en campaña para la familia de escasos recursos es la falta de trabajo, lo que depende de las estancias que estén en la vuelta, sobre todo en la zona del Uruguay más profundo. Creo que hay que insistir en eso. En algún momento, vamos a tener que establecer el derecho que todo uruguayo tiene a un pedazo de tierra donde vivir, por encima de su situación económica. Eso lo va a tener que resolver el Estado, porque, en definitiva, la tierra es como el aire o el agua, no es propiedad de Fulano o Mengano. Quiero dejar esto planteado, porque gran parte de los problemas de seguridad que tiene Montevideo y el área metropolitana tienen que ver con muchísima gente del interior que vive acá en los asentamientos y en los barrios, que se vino porque fue expulsado. Hoy me llamó una auxiliar de una escuela de Minuano y me dijo que en los últimos años se han ido doce familias. Se trata de un pueblito que no tiene más de veinte familias. Se ha ido la mitad del pueblo. Si esto sigue ocurriendo, evidentemente, los problemas de las ciudades no se van a terminar y la gente no se viene a ocupar las áreas centrales de las ciudades donde están todos los servicios porque esos terrenos tienen dueño y valen mucha plata. Se va a ocupar las periferias. Entonces, los instrumentos de ordenamiento también tienen que dar algunas líneas a los organismos que hacen política a nivel departamental y nacional para que vean estas cuestiones.

(Ocupa la Presidencia el señor representante Nicolás Olivera)

SEÑOR SCHELOTTO (Salvador).- Anoté las preocupaciones de los señores diputados Olivera y Edgardo Rodríguez. En términos genéricos, en la exposición de motivos se habla de algo que encuadra conceptualmente, que es que el Uruguay tiene un modelo territorial -me refiero a una estructura básica, en el sentido que mencionaba el señor diputado en relación a las vías férreas, los caminos y las carreteras- que está estructurado con una lógica productiva, gobernada por la exportación de los productos primarios. En el caso del puerto de Montevideo, es lo que se llama el puerto territorial heredado, es decir una foto de lo que hay hoy. En las directrices se dice, de una manera muy tímida pero correcta, que el modelo se va a transformar críticamente, porque no se trata de crear una estructura nueva. Ya tenemos la carretera, la vía férrea, la ciudad o la localidad. Lo que hay que hacer es intentar una transformación que equilibre y compense esas tendencias negativas. En ese sentido, aunque quizá no haya sido suficientemente transmitido, este proyecto y su inspiración no es centralizador sino exactamente lo contrario. Cada uno aportará lo que entienda mejor.

En cuanto al planteo en relación a los índices consolidados, pienso que es un tema interesante pero no es materia de este proyecto. Sería importante profundizarlo a través de una iniciativa legislativa, porque la reforma constitucional de 1996 introdujo en el ordenamiento constitucional y jurídico del país novedades muy importantes de signo descentralizador. Así como introdujo una reforma electoral sesgada, el precio para algunos sectores políticos fue una propuesta descentralizadora en los artículos 214, 230, 262 y 298 de la Constitución. Los recursos del presupuesto nacional hacia los gobiernos departamentales antes eran de una discrecionalidad absoluta. Hoy el legislador hace una previsión de ellos.

Cuando se tuvo que implementar el Fondo de Desarrollo del Interior fue a través de transferencias, que antes eran discrecionales. No había índices y se construyeron. Puedo decirlo con total propiedad porque en ese entonces yo trabajaba en la Intendencia de Montevideo y el arquitecto Arana integraba el Congreso de Intendentes. Aunque no participaba de la percepción de los recursos, construía consensos dentro del Congreso. El índice se construyó con un esquema que hoy hay que cuestionar. En el numerador se ponía a la población -cuanto más población, más recursos- y la superficie, así como las necesidades básicas insatisfechas. En el denominador se ponía el producto bruto

departamental. Ese índice no es el que se usa hoy, porque se modificó en 2003 o 2004, y luego no se cambió porque para ello tiene que haber un consenso en el Congreso de Intendentes. En ese caso, unos van a ganar y otros van a perder. El que tenía un 5% capaz que pasaba a un 8%, y el que tenía un 10% capaz que pasaba a un 7%. Hoy ese acuerdo no refleja ese índice; lo hacía en el año 2000 o en el año 2001. Esto también es cuestionable, porque el tema del PBI, por ejemplo, no refleja grandes transformaciones productivas que tuvo el país, como la planta de UPM o la de Montes del Plata, los megatambos ni una cantidad de inversiones que se hicieron. Los cómputos del PBI de hoy muestran un país diferente del que había en el año 2000.

Tampoco es cierto, en el caso del departamento de Río Negro, que por el hecho de que allí esté UPM los habitantes tengan mejores ingresos, porque en realidad es una zona franca. Entonces, hay que corregir ese índice, lo que significaría un esfuerzo muy valioso que tendría que hacer el país, tomando datos más afinados. De lo contrario, podríamos concluir que los habitantes de Río Negro o de Colonia necesitan mucho menos recursos porque tienen una superaportación al producto nacional.

Con respecto a otras preguntas formuladas, creo que hay que leer el artículo 11 íntegramente. El literal a) expresa: "fortalecer el sistema urbano nacional, considerando la capitalidad de Montevideo, la relevancia del Área Metropolitana como conjunto multifuncional a escala nacional y de los grupos de ciudades con potencial nivel de definición y conformación como subsistemas […]". Quizás esto haya que explicarlo. Hoy está científicamente verificado que por fortuna en el Uruguay de una manera muy moderada se detuvo el proceso de crecimiento de la capital. En aquel momento se estaba expandiendo el área metropolitana. En 2011 se detuvo ese crecimiento y empezaron a crecer las capitales y las ciudades intermedias del interior, muy asociado al tema de la nueva realidad productiva del país. Eso lo tenemos registrado. La Dinot ha hecho estudios que podemos compartir que establecen que se están formando subsistemas de ciudades. Uno está conformado por Young, Guichón, Paysandú, Salto y Bella Unión. Otro lo integran Fray Bentos, Mercedes, Dolores y Villa Soriano. Otro es Florida, Durazno y Paso de los Toros. Otro es Tacuarembó, Rivera y Artigas, y otro es Melo, Treinta y Tres y Río Branco. Hay *clusters* de centros poblados y ciudades que están asociados a cuencas productivas: la del arroz, la de la madera, la de la soja en el litoral, que han empezado a tener un mayor desarrollo desde el punto de vista poblacional y de infraestructura, servicios y actividad económica asociada a las cadenas productivas.

En el proyecto se nombra el área metropolitana, pero por otro lado se dice que hay grupos de ciudades con potencial nivel de definición y conformación como subsistemas, a los efectos de desarrollar servicios, equipamientos e infraestructuras. La idea es contemplar la diversidad del territorio nacional.

SEÑOR FREITAS (José).- La observación del territorio que hace la Dinot en cuanto a los sistemas urbanos muestra este cambio de tendencia, que es muy interesante para el país. Tiene que ver con esta nueva realidad productiva, con la calidad de vida que ofrecen las ciudades del interior y con la opción de vida de las personas. También tiene que ver con la respuesta a estrategias del Gobierno o del país en su conjunto de descentralizar la educación, lo que ya se está viendo reflejado en el equilibrio de este sistema urbano de ciudades.

Acordamos con la preocupación de que no se refleje en el texto una priorización de la capitalidad montevideana y su entorno, porque no es ese el espíritu. Si hay que modificar algo, estaremos atentos a las sugerencias.

SEÑOR YURRAMENDI (José).- En el literal a) se vincula al interior del país, pero en el b) se hace un especial hincapié en dotar de equipamiento e infraestructura el área

metropolitana. Creo que tendríamos que trabajar sobre este literal b), que establece: "[…] Para ello se definirá una estructura vial jerarquizada para el transporte de cargas, vinculante entre rutas nacionales, vías departamentales, principales nodos, equipamientos (puertos y aeropuertos) y conexiones internacionales y se establecerán los criterios para la localización coordinada de proyectos estratégicos y obras de grandes equipamientos, en el marco de sus relaciones con el sistema urbano -territorial nacional e internacional".

Entonces, en el literal a) se tiene en cuenta tanto la capital como el interior, pero en el literal b), reitero, se profundiza en dotar de equipamiento e infraestructura al área metropolitana. De manera que si mañana una persona va a realizar una inversión verá que, de acuerdo con este literal b), en esa zona tendrá otro tipo de beneficio.

SEÑOR RODRÍGUEZ ALVEZ (Edgardo).- Siguiendo la lógica que plantea el señor diputado Yurramendi, tendríamos que ver que pasaría, por ejemplo, con el puerto de aguas profundas, que no integra el área metropolitana. De acuerdo con el literal b) del artículo 11, un organismo nacional no podría impulsarlo. Pongo un ejemplo concreto de una cuestión que estuvo en discusión.

SEÑOR SCHELOTTO (Salvador).- Son interesantes tanto la intervención del señor diputado Yurramendi, como la del señor diputado Edgardo Rodríguez. Reafirmo lo que dijo mi compañero: si ustedes proponen redacciones alternativas, estamos dispuestos a ayudar, asesorar o acompañar, porque es importante que se entienda bien el texto legal; el administrado tiene que poder interpretarlo y aplicarlo.

Los literales a) y b) refieren a todo el sistema urbano nacional. Yo no estaba pensando en el puerto de aguas profundas, pero sí en puertos que existen y hoy tienen una dinámica muy importante, como Nueva Palmira o Fray Bentos y, quizá, Paysandú, dentro de muy poco tiempo, o la hidrovía de la laguna Merín, que ojalá se pueda ver en pleno funcionamiento.

El literal b) establece: "impulsar la consolidación y el posicionamiento del Área Metropolitana" -en el área metropolitana vive dos tercios de la población nacional; eso es innegable- "en el sistema urbano de la región del Cono Sur". Si uno mira el sistema urbano de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, ¿qué elementos pesan? La región metropolitana y eventualmente Maldonado- Punta del Este, y quizás alguna aglomeración como Rivera- Santa do Livramento, donde hay una masa crítica de doscientos mil habitantes, pero el resto son localidades chicas y medianas para un sistema internacional.

Ahora bien, la norma expresa: "y sus relaciones con los otros centros urbanos componentes del sistema urbano nacional". Capaz que hay que redactarlo mejor, pero lo dice así. Y continúa manifestando: "Para ello se definirá una estructura vial jerarquizada para el transporte de cargas, vinculante entre rutas nacionales, vías departamentales, principales nodos" -no es Montevideo: es Nueva Palmira y algún día podrá ser el puerto de aguas profundas, si lo hay, o Fray Bentos- "equipamientos (puertos y aeropuertos) y conexiones internacionales", etcétera. Entonces, creo que el contenido está; de repente no está bien expresado y se puede decir de mejor manera.

Por otra parte, quiero referirme a tres inquietudes que no contestamos. En primer lugar, es interesante incluir el tema de la zona *buffer*. Obviamente, hay que remitirlo a los instrumentos departamentales, porque desde una ley no podemos implantar cosas que requieren un trabajo técnico muy afinado de relevamiento y de delimitaciones. En fin; se trata de un criterio programático que se puede remitir.

En segundo término, creo que el tema del acceso a la tierra está previsto en otras leyes, como la de colonización, pero quizás, cuando se habla de la producción familiar y del poblador rural, se pueda mencionar algo de eso como una aspiración genérica. Ahora bien, la implementación no se puede hacer a través de una directriz nacional sino que tendrá que hacerse con otro instrumento legal.

En tercer lugar, me parece que es muy importante el tema de la conexión transversal del país, que está mencionado en el texto y que aquí fue planteado en relación a múltiples actividades. Dentro de ellas están las políticas, pero pensemos en las actividades deportivas, culturales; en fin, la centralidad metropolitana está fortalecida por el peso relativo, pero también por la dificultad de conectividad de los demás departamentos del país. Para ir desde cualquier departamento del litoral o del norte hacia el este, uno está condenado a pasar por Montevideo, salvo si se utiliza el *by pass* de la Ruta Nº 11.

SEÑOR PÉREZ BRITO (Darío).- O la Ruta Nº 14, que recomiendo no transitar.

SEÑOR FREITAS (José).- A eso vamos: hay problemas en las Rutas Nº 14, Nº 15, Nº 26 y Nº 12, pero son pequeños tramos que no están culminados. Y el literal c) del artículo 6º expresa: "fomentar el desarrollo de la infraestructura de transporte de personas y bienes y su conectividad transversal, para permitir una ágil movilidad de la población, y el acceso a terminales logísticas y puertos de la producción, interconectando las distintas regiones del territorio nacional y con los países limítrofes".

(Interrupciones)

——Por supuesto que están las Rutas Nº 26 y Nº 30. Probablemente la Ruta Nº 26 es la que está más completa desde el punto de vista del trazado, pero quizá también tenga el problema del estado de la vía.

Claramente estas son oportunidades que tiene el territorio para lograr esa conectividad.

SEÑORA BARREIRO (Gabriela).- Antes que nada quisiera saludar a las nuevas autoridades del Ministerio que nos visitan. Sin lugar a dudas, esta Comisión va a mantener un vínculo y una articulación de propuestas con ustedes, en la medida en que se encuentran en lugares clave para nosotros.

En el período pasado me tocó trabajar con las directrices departamentales de Montevideo en mi calidad de edila y en verdad fue un tema bastante complicado. Más allá de la voluntad de ordenar y de tener una política de desarrollo de la ciudad de Montevideo, en la línea de las definiciones del gobierno, la realidad de la ciudad es la que tenemos. Entonces, por más que uno determinaba, por ejemplo, que ciertos territorios eran netamente área logística, en realidad esa zona estaba rodeada de asentamientos. Por lo tanto, si bien es un área no habitacional, nosotros la definimos como logística con una mirada hacia el futuro, porque ese tema no lo vamos a resolver en los años sucesivos, en la medida en que la inversión que tendría que hacer el Estado para el realojo de muchos asentamientos que están en esa situación es un tema complicado.

A veces, pensando en el habitante del lugar, uno debe tener flexibilidad con ciertas decisiones que seguramente postergaría por muchos años hasta recibir un mínimo de servicios. Esa fue una gran discusión que se mantuvo, más allá de otras que no vienen al caso.

Considero que el tema de la ley nacional tiene que abarcar una realidad de diecinueve departamentos -con la señora diputada Susana Pereyra, ambas de Montevideo, hablábamos de que en esta Comisión tenemos muchos compañeros del

interior, lo cual para nosotras es muy ilustrativo de las distintas realidades de todo el país- y, si vamos al detalle, en esta etapa creo que las directrices departamentales tienen un rol fundamental.

Días pasados, entre las delegaciones que comparecieron vino la asociación de agrimensores, quienes planteaban si la autonomía de las departamentales era vinculante; eso me quedó muy claro en las contestaciones que se dieron. Ahora bien, quisiera saber -esto lo desconozco por ignorancia- qué departamentos ya tienen aprobadas sus directrices departamentales. Ellos planteaban que, cuando se vote la ley, seguramente habrá algunas departamentales que deberían cambiar o perderían cierta autonomía.

SEÑORA PRESIDENTA.- Yo quisiera hacer una pequeña apreciación que tiene que ver con contradicciones que he advertido en los planteos. Efectivamente, creo que es una contradicción cuando decimos que la población del interior del país lo abandona, se viene a la franja periférica de Montevideo, y que mucha de la gente que viene a estudiar aquí después no vuelve a su departamento de origen, porque el reclamo tiene que ver con no poder acceder a los derechos que se tiene como habitante del país. Y si no se planifica, no se puede llevar la luz eléctrica -nada más ni nada menos- a las escuelas rurales de los departamentos del interior; no se puede colocar la fibra óptica para que todos tengan acceso a la información, a internet, etcétera. Todas esas cosas necesitan de una planificación y, al no tenerla, los ciudadanos que viven en el interior del país no tienen acceso a esos derechos por lo cual, desde el punto de vista profesional, es mejor estar acá. Con eso se trae a la capital a quien está aislado en lugares donde no hay accesibilidad.

Cuando uno planifica un país o un departamento, debe tener en cuenta todo esto. Claro que es obvio que uno no se sienta en un escritorio y decide: "por acá pasa esto o lo otro", porque las cosas son mucho más ricas; las situaciones que hay que atender son muy importantes y hay que tener en cuenta el desarrollo humano, las necesidades, etcétera. De manera que la planificación se necesita para mantener a la población en su lugar de origen, con todas las necesidades fundamentales cubiertas, y ese es un rol que debe tener el Estado.

Por otro lado, también se debe planificar esas ciudades que van creciendo en la periferia -hablo de Montevideo-, porque hay lugares prácticamente despoblados y con todos los servicios; entonces tiene que haber una organización en tal sentido. Si una persona quiere vivir en mitad del campo y dedicarse al cultivo, prescindiendo de la luz eléctrica y de todos los servicios, está bien que lo haga, pero eso no tiene que ver con la planificación. Se trata de una opción de vida, que es factible y que se puede tomar, pero la realidad nos dice que estos casos son pocos. Entonces, uno tiene que atender estas situaciones pero debe pensar en un país que se debe modernizar y que hay que atender las necesidades de todo el mundo. Es aquí donde surgen esas contradicciones y uno se pregunta cómo hacemos para mantener a la población en el interior con todo el confort que necesita, gozando de sus derechos -accesibilidad, educación, salud, transporte- para que no se venga a Montevideo y cómo se hace eso sin planificar.

SEÑOR FREITAS (José).- Me parece que este intercambio es muy rico.

Empezando por lo último que se dijo, las directrices nacionales son un instrumento nacional, de carácter programático, porque hay una realidad concreta que se va modificando. Hay tendencias en el país que van cambiando y la realidad es compleja.

Entonces, la idea de orientar, programar, planificar y mirar para delante para tener una estrategia a fin de avanzar hacia cierto objetivo implica reconocer esta realidad dinámica del territorio y volver a revisar constantemente las cosas. Eso es muy

interesante, porque así es como se están construyendo los instrumentos a nivel nacional y así es como lo plantea la ley de ordenamiento territorial. Las directrices se insertan en ese campo. Las intervenciones de los señores diputados van en esa línea. Vamos a afinarlas porque esto después se va a vincular a definiciones de otros espacios del gobierno y a otros espacios de gestión. Hay que estar atentos a lo que se expresa y lo que no está claro hay que corregirlo. Nuestra voluntad es ver dónde está el centro de alguno de los problemas y, si hay que hacer algún ajuste, se hará.

Esta idea de planificar y atender a la dinámica y a los cambios que se dan en el territorio nacional se visualiza, por ejemplo, en la pregunta que hacía la señora diputada Barreiro sobre el avance de los departamentos, lo que ha significa un esfuerzo muy importante en estos años. Hay doce directrices departamentales aprobadas en el país, lo que implica que cada gobierno departamental articuló un proceso de participación interno de su estructura pero también con la población y consultó a los organismos nacionales para poder definir una norma de carácter departamental que orientara en esta cuestión del desarrollo urbano, social y ambiental en el territorio. Hay cinco que están en proceso de aprobación. Creo que es un bagaje muy importante que debemos valorar en su justa medida. Las directrices nacionales entran en esa lógica.

No advertimos contradicciones concretas respecto a los instrumentos aprobados, pero tampoco hemos hecho una revisión. Si hay alguna contradicción habrá que revisarlos. No sé si quienes vinieron indicaron alguna contradicción.

SEÑORA PRESIDENTA.- No.

SEÑOR FREITAS (José).- Hay una tensión en esa voluntad de ordenar, que a veces genera temores, y en la realidad no pasa nada. Eso ocurrió con la ley de ordenamiento territorial. En el otro ciclo de gobierno la aprobación de esta ley estuvo teñida de una cantidad de preocupaciones en cuanto a sus consecuencias, debido a la cultura de cómo en el Uruguay se hacen las cosas. No fue tan así; más bien que el resultado es ese que estamos bien: doce departamentos con directrices departamentales aprobadas y vigentes, con sus planes locales que actúan en lógica con ellas. Me parece que la preocupación es muy válida, pero soy positivo en el sentido de lo que pueda suceder en la relación de estas dos escalas de los instrumentos: departamental y nacional.

SEÑORA PRESIDENTA.- Veo disposición en los directores a tener en cuenta los aportes realizados y mejorar la redacción. En ese sentido, tal vez los diputados que hicieron aportes sobre los artículos puedan sugerir una redacción alternativa. Hay aspectos sobre los que hay visiones distintas y eso se dilucidará en su momento. Aclaro que la intención de la bancada de Gobierno es terminar el tratamiento del proyecto este mes para poder considerarlo en el plenario en julio.

SEÑOR OLIVERA (Nicolás).- Pido disculpas a los invitados porque debo retirarme para concurrir a los actos de conmemoración del 153° aniversario de la ciudad de Paysandú y, por eso, tengo que viajar al departamento. Les agradezco la comparecencia y reitero mi deseo de éxito en la gestión.

Con respecto al ánimo, quiero dejar constancia de que no voy a estar por acá, seguramente hasta principios de julio. Es notorio que se trata de un tema que me interesa y quisiera estar presente en el debate. Expongo una situación personal que, obviamente, no puede atar a la Comisión, pero creo que no le pasaría nada al país si votáramos este proyecto en las últimas sesiones de julio o en las primeras de agosto. Si los compañeros pueden tener esa consideración, estaré agradecido y si no, buscaré algún paliativo.

SEÑOR RODRÍGUEZ ALVEZ (Edgardo).- Por supuesto, hacemos este intercambio de la manera más fraterna, reconociendo el trabajo que se ha hecho que, además, compartimos en términos generales. Simplemente, aportamos algunos elementos que, de repente, se pueden tener en cuenta para intentar, con humildad, mejorar en algún aspecto muy puntual.

En cuanto a las sugerencias de redacción que solicitaba la presidenta, tal vez el Ministerio pueda hacer alguna propuesta sobre el artículo 11 recogiendo el espíritu de lo que se habló. Creo que todos estamos diciendo lo mismo; solo hay que tratar de que la letra exprese lo que estamos pensando.

Con respecto a los otros temas, podemos traer alguna propuesta para la próxima sesión. Tal vez la Dirección de Ordenamiento Territorial quiera sugerir cómo incorporar el tema de las zonas *buffer* y pienso que el relacionamiento de distintas zonas del país podría quedar contemplado en lo establecido en el inciso c) del artículo 6°. Básicamente, estaríamos pensando en sugerencias para dos temas: las zonas *buffer* y el acceso a la tierra. Reitero que si el Ministerio quiere acercar algún aporte o una redacción para complementar esto, lo pensamos acá, en la Comisión.

SEÑOR FREITAS (José).- Estamos a las órdenes para intercambiar ideas.

SEÑORA PRESIDENTA.- En realidad, pienso que somos nosotros los que debemos hacer las propuestas.

Si no hay más preguntas, solo nos resta agradecer la presencia de los invitados y sus aportes.

(Se retiran de sala las autoridades del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente)

——Dese cuenta de los asuntos entrados.

(Se lee:)

——Vamos a remitir a todos los miembros de la Comisión la nota relativa a la elección de delegados -titular y alterno- para integrar la Comisión Técnica Asesora de la Protección del Medio Ambiente. Debemos tener los candidatos para la próxima sesión y definir quiénes nos van a representar, porque el inicio de actividades de dicha Comisión será el 23 de junio.

Voy a comunicarme con el diputado Cardoso para coordinar lo que propone en su nota.

Con respecto a la nota de las cooperativas de vivienda de Durazno, que nos plantean sus inconvenientes con el pago de las cuotas, sin perjuicio de recibirlas, propongo plantear el tema en la entrevista que tendremos con Fucvam para ver si es un problema que afecta solo a ese departamento o hay situaciones similares en el resto del país, a fin de hacer un análisis global.

Se levanta la reunión.

===/